

Controversias sobre la aplicación del protocolo en los actos institucionales

Disputes on the implementation of the protocol in the institutional events

Olga Casal Maceiras
olga.casal@yahoo.es

Recepción: 11/10/17 Revisión: 25/10/17 Aceptación: 27/11/17 Publicación: 15/12/17

Resumen

En el transcurso de la celebración de un acto encontramos múltiples manifestaciones de comunicación no verbal y todas ellas, en su conjunto, contribuyen a la transmisión del mensaje institucional. Desde la ordenación de los asistentes y los símbolos, hasta la escenografía elegida o la configuración de una presidencia, todos los factores que intervienen en el evento aportan significados y contenidos, codificados de tal manera que puedan ser perfectamente comprensibles para sus destinatarios sociales. El protocolo y el ceremonial hacen posible que las instituciones –intangibles por su propia naturaleza- se conviertan en algo visible y perceptible a través de los actos que organizan.

Pero es en la aplicación de esos factores protocolares donde surgen controversias como consecuencia de una variopinta interpretación de las normas, usos y costumbres que rodean al protocolo: la instrumentalización de los símbolos del Estado con diversas finalidades, la polémica que suscita la presencia de los símbolos religiosos en las tomas de posesión o las disputas por la precedencia de unas autoridades sobre otras en los actos públicos son sólo algunos ejemplos. Todos ellos revelan la fuerza expresiva del protocolo y el ceremonial como instrumentos de comunicación no verbal entre el poder y los ciudadanos, ya que traducen el mensaje institucional de una manera plástica y comunicativamente muy eficaz.

Palabras clave: Protocolo, Ceremonial, Acto, Evento, Relaciones Institucionales, Comunicación

Abstract

During the celebration of an act there are multiple forms of nonverbal communication, all of which, taken together, contribute to the transfer of institutional message. From the management of guests and symbols chosen to stage design or configuration of a presidency, all the factors involved in the event provide meanings and contents, coded so that they can be perfectly understood by social recipients. The protocol and ceremonial make it possible for -intangible institutions on their own nature- become something visible and perceptible through the events organized.

But it is in the application of these protocol factors where disputes arise as a result of a colorful interpretation of the rules and customs surrounding the protocol: the manipulation of state symbols for various purposes, the controversy aroused by the presence of religious symbols in takeovers or the disputes because of the precedence of some authorities in other public events are just a few examples. They reveal the expressive force of the protocol and ceremonial instruments of nonverbal communication between the government and citizens, as they translate the institutional message in a plastic and communicatively very effective way.

Keywords: Protocolo, Ceremonial, Act, Event, Institutional Relations, Communication

Sumario

1. Introducción
2. Controversias en la utilización de los símbolos oficiales
3. Controversias en las tomas de posesión de un cargo público
4. Controversias en la utilización de los símbolos religiosos
5. Controversias en la ordenación de autoridades
6. Conclusiones
7. Fuentes bibliográficas
8. Fuentes hemerográficas

1. INTRODUCCIÓN

En el transcurso de la celebración de un acto encontramos múltiples manifestaciones de comunicación no verbal, y todas ellas, en su conjunto, contribuyen a la transmisión del mensaje institucional. Desde la ordenación de los asistentes y los símbolos, hasta la escenografía elegida o la configuración de una presidencia, todos los factores que intervienen en el evento aportan significados y contenidos, codificados de tal manera que puedan ser perfectamente comprensibles para sus destinatarios sociales. El protocolo y el ceremonial hacen posible que las instituciones –intangibles por su propia naturaleza- se conviertan en algo visible y perceptible a través de los actos que organizan.

Pero es en la aplicación de esos factores protocolares donde surgen controversias como consecuencia de una variopinta interpretación de las normas, usos y costumbres que rodean al protocolo: la instrumentalización de los símbolos del Estado con diversas finalidades, la polémica que suscita la presencia de los símbolos religiosos en las tomas de posesión o las disputas por la precedencia de unas autoridades sobre otras en los actos públicos son sólo algunos ejemplos. Todos ellos revelan la fuerza expresiva del protocolo y el ceremonial como instrumentos de comunicación no verbal entre el poder y los ciudadanos, ya que traducen el mensaje institucional de una manera plástica y comunicativamente muy eficaz.

2. CONTROVERSIAS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS SÍMBOLOS OFICIALES

La utilización de los símbolos está en el origen de las civilizaciones. Desde las tribus más remotas a los ejércitos de la antigüedad o los gremios en la Edad Media, todas las colectividades utilizaron signos con los que diferenciarse de los demás a través de elementos simbólicos, con un doble propósito, identificarse y cohesionarse. Todos los pueblos de la historia han necesitado un símbolo de unidad e identidad, que se ha visto representado principalmente en banderas y enseñas. Los símbolos sirven a los seres humanos para identificarse en grupos con creencias y valores comunes, pero el símbolo está dotado también de un contenido emocional que el propio ser humano le atribuye. El Estado, la nación, la patria, las instituciones son conceptos abstractos que necesitan ser representados de manera tangible para que el ciudadano pueda visualizarlos, identificando en ellos su sentido de pertenencia a una colectividad concreta y el orgullo de ostentarlo. Así, banderas, himnos y escudos se convierten en objeto de veneración y respeto por todo lo que representan.

Por todo ello, cuando se quiere atacar u ofender a un colectivo, no hay nada más sencillo y más eficaz que ultrajar a sus símbolos en público, haciendo tangible la ofensa a través de una acción que se convertirá en un alegato una vez difundida por los medios de comunicación gráficos. Y eso es lo que pensó el que sería presidente del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero, cuando durante el desfile de la Fiesta de la Hispanidad de 2003 permaneció sentado al paso de la bandera de los EE.UU., en señal de protesta por la guerra de Irak. O lo que pensaron los Gobiernos municipales sustentados por Podemos y otros partidos afines cuando a principios del 2016 arriaron o dejaron a media asta las banderas de la Unión Europea para mostrar su desacuerdo con la política comunitaria sobre los refugiados de la guerra de Siria. Pero todos estos representantes públicos, buscando una fórmula que les asegurara el impacto mediático, olvidaron algo tan importante como obvio: que las banderas no representan a los Gobiernos, sino a los pueblos. Y que despreciando a una bandera, se desprecia al pueblo al que simboliza y no al Gobierno que lo representa. Estos son sólo dos ejemplos, suficientemente conocidos y difundidos, del extraordinario valor comunicativo de los símbolos, rentabilizado políticamente para diversas causas.

La sociedad de la información y la comunicación que nos ha traído el siglo XXI es, sobre todo, visual. Ahora, más que nunca, el viejo aforismo “una imagen vale más que mil palabras” cobra sentido y hace que una foto replicada convenientemente en Internet a través de diversos canales adquiera rango de verdad absoluta, haciéndonos olvidar muchas veces que una imagen refleja únicamente una parte de la realidad, la que está delante del objetivo. Pero también el siglo XXI nos ha traído un ritmo vertiginoso de consumo de información que nos aleja de la reflexión pausada y serena que ciertas acciones necesitan. Y las cuestiones institucionales son algunas de ellas.

España vive en la actualidad un momento de cambio social y político que se refleja en las instituciones y en la manera en que éstas se expresan a través de sus representantes, por lo general más preocupados de conseguir votos o mantener su estatus que de defender los intereses de sus representados. La lealtad institucional está en declive, en favor del partidismo, cuando no del sectarismo. Falta sentido del Estado. En lo que al protocolo se refiere, un ejemplo claro y contundente quedó patente con motivo de la celebración del

aniversario de la II República, el 14 de abril de 2016. Muchos ayuntamientos gobernados por partidos abiertamente republicanos hicieron ondear en sus fachadas la bandera de la República junto a las demás banderas oficiales, esto es, la de España, la comunidad autónoma, la del propio municipio y, en la mayor parte de los casos, la de la Unión Europea. Parece una obviedad recordar que no se debe confundir un ayuntamiento con el cortijo del alcalde, pero, a la vista de los hechos, es necesario. Un ayuntamiento es una institución que engloba y acoge a un colectivo humano en un ámbito territorial determinado, a cuya cabeza está el alcalde y la corporación municipal, con el fin de gestionar el presupuesto y representar a los vecinos; a todos los vecinos, no sólo a los votantes o simpatizantes del partido que gobierna. Y es fácil deducir que entre ellos los habrá republicanos y los habrá monárquicos. Por otra parte, si España es una monarquía parlamentaria, como dice nuestra constitución, supone una deslealtad manifiesta posicionar al ayuntamiento, es decir, a todos los vecinos del municipio, en contra de tal precepto constitucional. Y esto es lo que ocurre cuando la bandera republicana ondea en la fachada del principal edificio municipal.

Por si esto fuera poco, existe un argumento más: una bandera no oficial nunca debe ondear junto a las banderas oficiales, por lo que la bandera republicana, se mire por donde se mire, está de más en la fachada de un ayuntamiento o de cualquier otro edificio público. Si se quiere hacer un homenaje a la República y celebrar su aniversario –cosa lícita y deseable, puesto que forma parte de nuestra historia- es necesario buscar fórmulas más imaginativas y respetuosas con la ley, con la sociedad y con el sentido común.

Pero el tema de las banderas y sus usos y abusos da para mucho más. En el contexto de las reivindicaciones independentistas de varias comunidades autónomas, tienen un protagonismo constante y recurrente, por cuanto su lenguaje universal es capaz de expresar un sentimiento y, en este caso, un posicionamiento político.

La Ley 39/1981¹ que regula el uso de la bandera de España y otras banderas y enseñas, más conocida como la “ley de la bandera”, es meridianamente clara. En su artículo 4 dice:

En las Comunidades Autónomas, cuyos estatutos reconozcan una bandera propia, ésta se utilizará juntamente con la bandera de España en todos los edificios públicos civiles del ámbito territorial de aquélla, en los términos de lo dispuesto en el artículo sexto de la presente ley.

A pesar de ello, los Gobiernos independentistas de Cataluña y País Vasco obvian sistemáticamente la presencia de la bandera nacional, sustituyéndola en posición y honor por la bandera autonómica, tanto en el interior como en el exterior de los edificios públicos que están bajo su tutela. Lo mismo ocurre en otras administraciones locales gobernadas por partidos nacionalistas, en una clara vulneración de la legalidad vigente.

Pero esta vulneración de la ley, que no es más que una instrumentalización política de los símbolos, resulta muy eficaz desde el punto de vista visual, al tiempo que muy rentable políticamente. Si a esto unimos el hecho de que “la ley de la bandera”, como el resto de las normas relacionadas con el protocolo, es una norma que carece de cláusulas sancionadoras, es fácil deducir que nos encontramos ante un problema sin solución, puesto que una sanción

¹ Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y otras banderas y enseñas. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-26082>

administrativa por parte de la Delegación del Gobierno o una sentencia de los tribunales de justicia -que llegará tarde, además- no parece una medida muy disuasoria.

Una vez más nos encontramos con que los representantes públicos defienden sus propios postulados políticos y partidistas antes que los intereses de sus administrados y de la institución a la que representan en nombre de estos. Porque, ¿es lícito y ejemplar que un representante público haga gala de su falta de respeto a la ley, sea la ley de la bandera u otra? En esta pregunta subyace otra de mayor calado: si puede infringir esta ley, ¿qué le impide conculcar otra cualquiera? ¿debemos los ciudadanos seguir su ejemplo y dejar de cumplir las leyes que nos parezcan injustas o inadecuadas? Estas cuestiones merecen una reflexión profunda y pausada. Lo que la prensa ha bautizado en alguna ocasión como “guerra de las banderas” puede parecer una nimiedad frente a otros acontecimientos de mayor gravedad, pero tiene, en realidad, un trasfondo de gran relieve en un Estado de derecho, porque el respeto a la ley y la seguridad jurídica son dos de los grandes principios de un Estado democrático, y es responsabilidad de todos mantenerlo a salvo en aras de una deseable convivencia pacífica.

En otro orden de cosas, las banderas siempre son depositarias de valores intangibles que quedan expuestos ante la ciudadanía que los observa *in situ* o a través de los medios de comunicación, y los responsables de protocolo deben hacer un uso correcto y respetuoso de ellas, sin incurrir en un uso meramente decorativo, estético o funcional. Esto no significa que no puedan, adicionalmente a su rol simbólico, cumplir con estos otros. Las banderas, efectivamente, además de su función simbólica juegan también un importante papel como elemento escenográfico: principalmente, señalar la presidencia, es decir, el lugar de máximo honor.

Pero, más allá de la ubicación de las banderas, la ordenación de las mismas también implica la transmisión de un mensaje simbólico, más o menos acertado, ya que a veces responde a criterios poco ortodoxos e incurre, una vez más, en una vulneración de la normativa. El uso de la bandera europea junto a la enseña nacional, por ejemplo, se presta a ser utilizada como emisora de mensajes diversos tanto en el ámbito político como en el diplomático.

A partir del año 2010, en que España ostentó la presidencia europea, la bandera de la Unión se generalizó y, desde entonces, ondea indefectiblemente junto a la nacional en cualquier acto, fachada o interior de edificio de la Administración. También en las comparecencias públicas de los representantes institucionales. La “ley de la bandera” no deja lugar a dudas cuando explica la ordenación que procede. Así, en su artículo 6 indica que la bandera nacional siempre ocupará un lugar “destacado, visible y de honor” y explica de manera taxativa cuál es ese lugar:

a) Cuando el número de banderas que ondeen juntas sea impar, la posición central.

b) Si el número de banderas que ondeen juntas es par, de las dos posiciones que ocupan el centro, la de la derecha de la presidencia si la hubiere o la izquierda del observador.

A pesar de la claridad de la norma, es frecuente ver una ordenación incorrecta en actos institucionales protagonizados por miembros del Gobierno y otras altas autoridades del Estado, entidades autónomas o locales. Las razones para esta falta de criterio pueden ser

varias: desconocimiento, desinterés, dejadez... Sin embargo, el resultado en todos los casos es el mismo: vulneración de la norma provocada por una falta de rigor que deviene en un menoscabo de la imagen institucional.



Banderas ordenadas sin criterio en el Palacio de la Moncloa

Foto: ABC

Se puede dar el caso, también, de que la ordenación que señala la normativa, en un momento dado, sea contraria a los intereses comunicativos, lo que obliga a tomar decisiones que afectan a la puesta en escena y, en ella, se vean implicadas las banderas. En las apariciones públicas de los miembros del Gobierno ante los medios de comunicación, la bandera de España y de la Unión Europea son preceptivas. Respetando la ordenación que señala la norma, la bandera más cercana al compareciente será esta última, lo que provoca que en los planos cortos aparezca la cara del protagonista sobre el fondo azul y las estrellas amarillas. Si el tema a tratar tiene relación con la UE, esta imagen resultará muy ilustrativa, pero si el asunto atañe exclusivamente a los intereses españoles, entonces la imagen resulta un poco incongruente o, en todo caso, poco expresiva. Los asesores de comunicación, ignorando -o queriendo ignorar- la legislación nos ofrecen en multitud de ocasiones una solución tan protocolariamente inoportuna como eficaz desde el punto de vista comunicativo: invertir el orden de las banderas. Todo ello en aras del efecto mediático que causa la foto en primer plano de un miembro del Gobierno con la bandera nacional de fondo.

La claridad meridiana de la legislación induce a pensar que esta ordenación sui generis de las banderas oficiales no se produce por descuido ni por desconocimiento de la normativa, sino por intereses coyunturales y políticos deudores de una estrategia comunicativa que pone de manifiesto, una vez más, la fuerza del mensaje simbólico transmitido a través de los medios de comunicación (Casal, 2014).

3. CONTROVERSIAS EN LAS TOMAS DE POSESIÓN DE UN CARGO PÚBLICO

La toma de posesión de cargos o funciones públicas en la Administración tiene lugar con motivo del nombramiento de una persona para un cargo público y está revestido de un ceremonial que varía dependiendo de la institución o el nivel jerárquico del que accede al cargo. El propósito del acto, en todo caso, es dotar de cierta solemnidad a lo que, de otro modo, no sería más que un acto administrativo.

La normativa que rige los actos de toma de posesión es el Real Decreto 707/1979², que recoge la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas. El artículo 1 indica que en el acto, quien haya de dar posesión formulará al designado la siguiente pregunta:

¿Juráis o prometéis por vuestra conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo... con lealtad al Rey, y guardar y hacer guardar la Constitución, como norma fundamental del Estado?

Y señala a continuación que esta pregunta debe ser contestada por quien haya de tomar posesión con una simple afirmativa.

También contempla la posibilidad de que la fórmula anterior pueda ser sustituida por el juramento o promesa prestado personalmente por quien vaya a tomar posesión, quien ha de manifestar expresamente que jura o promete que ha

(...) de cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey y de guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado.

Es una fórmula sencilla y que ofrece poco margen a la improvisación o la creatividad. O eso parecía, hasta que los españoles asistimos atónitos a la toma de posesión de los diputados en la XI Legislatura, donde cada cual decidió permutar su juramento o promesa por una declaración de intenciones, con una clara falta de sentido de la oportunidad e incurriendo con ello en una flagrante falta de respeto a los ciudadanos y a la institución misma. Los diputados pertenecientes a los nuevos partidos, estrenándose en el hemiciclo como si de una asamblea universitaria se tratara, trasgredieron todos los procedimientos y reglas establecidos, desde la indumentaria, hasta los gestos, las actitudes y los parlamentos. Cada uno tomó posesión de su cargo a su manera, con fórmulas tan atípicas y variopintas como las que siguen:

- “Prometo acatar la Constitución, prometo trabajar para cambiarla, recuperar las instituciones para su gente. Nunca más un país sin su gente y sin sus pueblos”. Gloria Elizo (Podemos)
- "Prometo acatar esta Constitución y trabajar para cambiarla. Por la soberanía del pueblo, la justicia social y una España nueva, *per la fraternitat entre els pobles*.

² Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-9453>

Porque fueron somos, porque somos serán. Nunca más un país sin su gente". Íñigo Errejón (Podemos)

- "Prometo trabajar por un proceso que reconozca la diversidad y la soberanía y que facilite una relación fraterna entre los pueblos del Estado". Marcelo Éxpósito (En Común)
- "Viva España y vivan los trabajadores". Rafael Mayoral (Podemos)
- Algunos de los senadores de partidos independentistas catalanes que prometieron acatar la Constitución hasta "que se constituya un república catalana".

Pero también los diputados pertenecientes a partidos históricos parecieron imbuirse de esta nueva moda e incorporaron novedosas formas de tomar posesión, con sentencias como éstas:

- "Juro como catalán y orgulloso español". García Albiol (PP)
- "Sí, prometemos" (en alusión a su embarazo). Laura Berja (PSOE)

Todos los medios de comunicación españoles, sin excepción, se hicieron eco de estas extravagancias, que pervirtieron el verdadero sentido del acto. No olvidemos que se trataba de constituir el parlamento que representa al pueblo soberano, una vez que éste emitió su voto en elecciones generales. La toma de posesión de los diputados es, por tanto, un acto de la mayor relevancia política, democrática y jurídica. Un acto solemne, no lúdico ni festivo. Lo que procede, por tanto, es jurar o prometer el cargo, no hacer un alegato político.

Pero parece que estamos ante una furia renovadora que ve en las fórmulas tradicionales un enemigo de la modernidad, ignorando que las costumbres implantadas a lo largo del tiempo por nuestros antecesores forman parte de nuestra cultura y nuestra identidad, y que el respeto a las tradiciones revela el respeto a la propia historia, la que nos diferencia y nos distingue como pueblo.

En el ámbito de la Administración local actual, uno de los acontecimientos de mayor relieve y que mejor representa lo que es un municipio es la toma de posesión de un alcalde, para lo cual se ha de celebrar una sesión extraordinaria de la corporación municipal en la que se constituye la misma y se elige a su presidente, quien prestará juramento o promesa. El acto de toma de posesión del alcalde tiene, además de una función simbólica, una enorme trascendencia jurídica, ya que el alcalde comienza a ejercer como tal en el momento de recibir el bastón de mando, que es la divisa de su función.

Las elecciones municipales celebradas en España en el año 2015 dieron la bienvenida a ediles de nuevos partidos emergentes dispuestos a dejar patente desde el primer momento una nueva manera de gobernar. Y encontraron un canal idóneo para expresarla de manera simbólica en el propio acto de toma de posesión, menospreciando la tradición y la costumbre secular del traspaso de poderes. Así, el alcalde de Valencia, Joan Ribó (Compromís), renuncia a ostentar el bastón de mando alegando que "El tiempo del autoritarismo pasa a la historia". Nada más recibirlo, pide al secretario del consistorio que lo

garde, diciendo: "Le encomiendo al señor secretario del pleno que lo guarde donde considere porque no es un símbolo que represente mi forma de gobernar. Prefiero, en cualquier caso, el diálogo con mis vecinos y vecinas"³. Parece que el nuevo alcalde fue víctima de una evidente confusión entre el significado de autoridad y autoritarismo, que hubiera subsanado con una simple consulta al diccionario de la Real Academia de la Lengua:

*Autoridad: Poder que gobierna o ejerce el mando, de hecho o de derecho*⁴.

*Autoritarismo: Actitud de quien ejerce con exceso su autoridad o abusa de ella*⁵.

El bastón de mando es un atributo de autoridad propio del cargo, que proviene de una larga tradición histórica y se usa en distintos ámbitos, como el ayuntamiento, la universidad o el ejército, simbolizando el poder de que queda investido quien lo recibe. Esto, en un Estado de derecho, ocurre de manera legítima y democrática, y en el caso de los alcaldes representa el poder que el pueblo deposita legítimamente en ellos.

Tampoco el alcalde de La Coruña, Xulio Ferreiro (En Marea), llegó a entender completamente el significado de este símbolo. Cuando tomó posesión de su cargo en el Palacio de María Pita, recibió el bastón de mando y salió a la plaza enarbolándolo, en un gesto de ofrenda a la ciudad, que le esperaba y le aclamaba. Una innovación en el ceremonial municipal que sería pertinente y oportuna si no fuera porque, un momento después, cedió la vara a un paisano completamente ajeno a la corporación, que lo pasó, a su vez a otros ciudadanos, desvirtuando con ello el verdadero sentido del acto de traspaso de poderes. El bastón debe ostentarlo quien recibe el poder y no puede cederlo gratuitamente a cualquiera.

La falta de respeto a las tradiciones parece empezar a ser usual en el panorama político español, sobre todo por quienes, en un alarde de ignorancia, las identifican con un pasado rancio, en lugar de apreciarlas como un valor cultural de un país con historia.

4. CONTROVERSIAS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS SÍMBOLOS RELIGIOSOS

La controversia de los símbolos religiosos en el ceremonial público no es nueva. A lo largo de la historia, y debido a la estrecha vinculación entre la Iglesia y el Estado, en todo el mundo cristiano los cargos eran jurados ante Dios, por lo que los símbolos religiosos estaban presentes como testigos silenciosos que representaban a la divinidad en el acto.

En España, el uso de la Biblia y el crucifijo en actos de carácter civil quedó fijado en el ceremonial parlamentario que se había iniciado en Las Cortes de Cádiz (Sánchez González, 2012), y se siguió utilizando con normalidad hasta bien entrado el siglo XX. Cuando la Constitución de 1978 acuñó el Estado aconfesional, es decir, el que no se adscribe a ninguna religión en concreto pero respeta todas las existentes, comenzaron a surgir voces reclamando la exclusión de los símbolos religiosos de los espacios públicos, tendencia que poco a poco ha ido ganando adeptos en todos los ámbitos territoriales, desde la

³ El País, 13 de junio de 2015. Disponible en:

http://politica.elpais.com/politica/2015/06/13/actualidad/1434199122_489466.html

⁴ Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=4UNmzWP>

⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=4UPlecY>

Administración del Estado, las autonomías o las corporaciones locales, pero careciendo de la aplicación de un criterio común y unificado.

En el discurso de la polémica, nadie discute que el Estado es aconfesional y, por lo tanto, no se debe a ninguna religión, pero los defensores de la presencia de los símbolos religiosos en los actos de toma de posesión de cargos públicos argumentan que son necesarios por la connotación religiosa del juramento, amparándose en que el derecho a la libertad de culto, que también consagra la Constitución, debe primar para no conculcar los derechos de quienes quieran ejercerla. Por lo demás, los símbolos religiosos no interfieren en absoluto en la promesa de aquellos que prefieran apelar a su compromiso íntimo con la sociedad y su propia conciencia.

Por su parte, los defensores de la necesidad de prescindir de los símbolos religiosos aducen que quien presta juramento o promesa lo hace públicamente ante la sociedad e íntimamente ante Dios o su propia conciencia, por lo que los únicos símbolos presentes deben ser los que representan a la comunidad deudora del compromiso, como un ejemplar de la Constitución o de un Estatuto de Autonomía, por ejemplo. Símbolos civiles, en cualquier caso.

Respetando ambos argumentos, existe una tercera vía, la posible convivencia de los símbolos civiles y religiosos en la ceremonia de jura o promesa de un cargo público. Los primeros como representación simbólica de la sociedad a la que se debe el compareciente. Los segundos como testigos del juramento de los creyentes que ponen a Dios por testigo y que, por otra parte, no interfieren en la promesa de los no creyentes (Casal, 2014).

Así ocurre en el Palacio de la Zarzuela desde que comenzó el reinado de Felipe VI, donde conviven símbolos civiles y religiosos y se da a los miembros del Gobierno la posibilidad de elegir entre jurar o prometer su cargo ante los símbolos religiosos tradicionales que han estado presentes durante todo el reinado de Juan Carlos I, o prometer ante símbolos civiles. No parece muy difícil respetar las convicciones de quien jura o promete, en aras de la tolerancia y la concordia, y que cada cual elija la fórmula que mejor le convenga.

La tradición histórica que enraíza nuestra cultura, a la que no podemos ni debemos renunciar, es la base de nuestra identidad, nuestros signos identificativos y nuestro sistema de valores. En este orden de cosas, Ramos (2010) afirma que es necesario distinguir las tradiciones y convicciones religiosas de lo que son sus efectos y consecuencias culturales. Dicho de otro modo, la presencia de símbolos religiosos en el espacio público obedece más al respeto a la tradición inherente a nuestra cultura que a la devoción.

Pero lo que debería ser una elección íntima y personal se convierte en trascendente y sujeta a múltiples interpretaciones al hacerse en una ceremonia pública que se amplifica a través de los medios de comunicación. Especialmente en el caso de los cargos políticos, cuya permanencia está sujeta a la voluntad de sus votantes. Entonces cada gesto cobra un enorme sentido comunicativo y será utilizado por partidarios y detractores en uno u otro sentido, según convenga. Se trata de imagen pública, de lo que el espectador interpreta a través de lo que ve o percibe, más allá de que esta percepción se ajuste o no a la realidad.

Por otra parte, debemos recordar que hay un trasfondo político y cultural que, al menos en España, identifica los símbolos religiosos con un pasado caduco y trasnochado, en contra de lo que parece dibujarse como el paradigma de la modernidad, que parece más próximo al anticlericalismo que a la aconfesionalidad, en unas posturas que rechazan de plano cualquier cuestión que tenga que ver con la religión católica. Esta tendencia ha desembocado en que la sociedad identifique la religión con el pasado, con la derecha, con el inmovilismo, mientras que la laicidad se identifica con lo moderno, con la izquierda y con el progreso. Estas máximas resultan simplistas y poco cercanas a la realidad en un país deudor de la cultura judeocristiana tanto en sus valores como en sus manifestaciones culturales, y necesitarían una revisión intelectual pausada.

5. CONTROVERSIAS EN LA ORDENACIÓN DE AUTORIDADES

El protocolo es una técnica de comunicación no verbal orientada a la ordenación que resulta necesaria en la organización de los actos, ya que ordena personas y símbolos en los espacios y secuencias temporales. Debe definir la prelación de los asistentes en función de su rango, representación, títulos, cargos o grado de protagonismo en el acto, lo que deviene en una repercusión directa sobre la imagen pública de la organización y sus representantes. Sirve para que las instituciones hagan visible y tangible la estructura y la imagen del poder a sus administrados, visibilidad que les proporciona frente a la sociedad la organización de actos, especialmente cuando estos se ven amplificados a través de los medios de comunicación de masas. Y si el protocolo no sirve para visibilizar el mensaje institucional, entonces no sirve para nada. Es inútil.

Pero esto que parece tan sencillo de entender, no es tan fácil de aplicar, ya que distintos intereses (personales, políticos, institucionales, comunicativos...) inciden en la toma de decisiones protocolares. El protocolo, por no ser una ciencia exacta, es siempre susceptible de interpretación y esto lo convierte en una herramienta tan necesaria como escurridiza.

Varios factores influyen en la arbitrariedad que se observa en numerosos actos institucionales a la hora de ordenar a las autoridades. Por una parte, es justo reconocer que la norma que rige para los actos oficiales ha quedado obsoleta y no responde a las necesidades reales actuales. Como es sabido, el R.D. 2099/1983⁶ no recoge ni en el artículo 10 ni en el 12 la realidad social e institucional de España, puesto que muchos cargos que en ellos figuran ya no existen y, por contra, algunos de nueva creación no tienen lugar ni reserva de puesto. Esto supone un problema añadido a la difícil tarea de los profesionales del protocolo.

Pero más allá de esta circunstancia, tampoco existe una unicidad de criterio a la hora de aplicar la ordenación que exige un acto determinado, que con demasiada frecuencia obedece a intereses y egos personales y políticos, lo que deviene en ordenaciones inadecuadas...cuando no en auténticos despropósitos.

⁶ Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el ordenamiento general de precedencias en el Estado. Disponible en: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-21534>

Un ejemplo de ello tuvimos ocasión de observarlo en el acto de conmemoración del bicentenario de las Cortes de Cádiz, celebrado en el año 2012 en el oratorio de San Felipe Neri de esa ciudad, bajo la presidencia de los reyes de España, en el mismo lugar donde los diputados de 1812 redactaron y promulgaron la primera constitución liberal española.

La composición de la mesa presidencial de este acto, cuya imagen protagonizó la noticia en todos los medios de comunicación de nuestro país, es un auténtico despropósito desde el punto de vista protocolario, ya que no se ajusta ni a la norma ni a la costumbre, implantando una nueva fórmula de difícil (imposible) explicación.

Los reyes de España, cuando presiden juntos un acto, lo hacen como una unidad, en representación de la Corona. Ocupan los dos asientos centrales de la mesa, el rey a la derecha (izquierda del observador) y la reina a su izquierda. A partir de ahí, se ordenan en alternancia el resto de autoridades, dando lugar a una presidencia impar, aunque formada por un número par de personas. Por alguna razón tan inexplicable como desacertada, en esta ocasión no se hizo así, disponiendo una mesa con un número impar de integrantes, lo que sitúa al rey en el centro, a la reina a su derecha y al presidente del Gobierno a su izquierda. Si ya es difícil de entender que los reyes queden separados de esta manera tan palmaria, el mensaje visual que emite la imagen es igualmente incomprensible: la posición de la reina y el presidente del Gobierno a ambos lados del rey parece expresar que son figuras equiparables en rango y cargo, cosa muy alejada de la realidad. A partir de ahí, correctamente situados y, esta vez sí, equiparados, los presidentes del Congreso y del Senado. En los extremos, el presidente de la Junta de Andalucía y la vicepresidenta del Gobierno, en calidad de presidenta de la Comisión Nacional del Bicentenario de la Constitución de 1812. Parecen notorias, sin embargo, las ausencias del presidente del Tribunal Constitucional y de la alcaldesa de Cádiz, como representante de la ciudad.



Bicentenario de las Cortes de Cádiz. Oratorio de San Felipe Neri, 19 de marzo de 2012

Foto: 20 minutos

La abdicación del rey Juan Carlos en 2014 fue motivo de diversos y solemnes actos protocolarios resueltos, en su mayoría, con brillantez. Pero también aquí pudimos observar algunas decisiones tomadas con un criterio discutible.

La primera sucedió en el acto de sanción y promulgación de la ley orgánica⁷ que recogía la abdicación del rey, que tuvo lugar en el Palacio Real y fue retransmitida en directo por RTVE. Presidiendo el acto, los reyes salientes junto a los reyes entrantes. A su derecha y por su orden en una composición lineal, las más altas autoridades del Estado: presidente del Gobierno, presidente del Congreso de los Diputados, presidente del Senado, presidente del Tribunal Constitucional y presidente del Consejo General del Poder Judicial. Pero entre ellos observamos la presencia de un elemento discordante: la esposa del presidente del Gobierno, ocupando el puesto siguiente a su marido y precediendo, por tanto, a los demás. Una presencia llamativa e inoportuna, puesto que ninguno de los demás integrantes de la fila estaba acompañado de su consorte, como es lógico, por otra parte. Si, además, tenemos en cuenta que en España la figura de la primera dama está encarnada por la reina, no se justifica de ninguna manera que la esposa del presidente del Ejecutivo ocupara lugar tan relevante. En este sentido, Sánchez (2014, p. 52) deja clara la definición: “El término Primera Dama designa a la mujer o cónyuge del presidente de una república o, en su defecto, a quien –madre, hija o hermana- cumple con sus funciones protocolares en viajes y ceremonias oficiales”. No parece que sea el caso.



Ordenación de las altas autoridades del Estado en el acto de sanción y promulgación de la Ley Orgánica que hace efectiva la abdicación del rey Juan Carlos I

Foto: Teleprensa

⁷ Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/19/pdfs/BOE-A-2014-6476.pdf>

El acto de juramento y proclamación del rey Felipe VI en el Congreso de los Diputados el 19 de junio de 2014 fue solemne y muy complejo desde el punto de vista del protocolo. En el estrado construido para la ocasión en el hemiciclo se ubicaron, además del propio rey y su familia, las altas autoridades del Estado y las Mesas del Congreso y Senado.

El sentido último de este acto es el juramento del rey ante el pueblo soberano, representado por la más alta autoridad de las Cortes Generales, lo que convierte al presidente del Congreso en coprotagonista del acto. Es fácil deducir que el resto de autoridades desempeñan un papel secundario. Por eso es difícil entender la presencia del presidente del Gobierno precediendo al presidente del Congreso, cuando su lugar debería haber estado al otro lado de la familia real, junto al presidente del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial. De esa forma, el mensaje visual habría quedado mucho más claro: el rey jura ante el pueblo, no ante el Gobierno, tal y como terminó pareciendo, ya que en todas las fotos del acto figuran el rey, el presidente del Congreso y el presidente del Gobierno como testigo mudo. Quien sí debería haber estado ahí es el ministro de Justicia, como Notario Mayor del Reino, dando fe del acto de jura y proclamación.



Acto de jura y proclamación del rey Felipe VI en el Congreso de los Diputados

Foto: Ministerio de la Presidencia

6. CONCLUSIONES

- En la vida institucional española, se observa una reiterada instrumentalización de los símbolos (oficiales, religiosos, de autoridad) con fines reivindicativos, políticos y comunicativos, que los alejan de su propia razón de ser y estar en los actos institucionales.
- Los actores de la representación institucional, es decir, los representantes públicos, adolecen de un exceso de personalismo (signo de los tiempos, por otra parte), lo que les hace magnificar el sentido de la trascendencia de su persona por delante de la institución a la que representan, olvidando que deben gobernar para sus votantes y

para los que no lo son. Anteponen sus intereses personales y partidistas a los intereses institucionales y colectivos, olvidando que las personas pasan, pero las instituciones permanecen.

Todo ello como consecuencia de:

- La falta de conocimiento de las instituciones, de su función e importancia por parte de la sociedad en general, y la clase política en particular, lo que genera una gran desafección.
- La ausencia de cláusulas sancionadoras en la legislación relativa al protocolo, que deviene en una relajación de su cumplimiento.
- Los profesionales del protocolo, tanto de las instituciones como de las personalidades políticas, confunden la institución con la persona. En muchas ocasiones –con honrosísimas excepciones- son mercenarios al servicio de quien les contrata.
- Los no-profesionales del protocolo, es decir, aquellos que sin formación ni experiencia practican la actividad aplicando criterios muy poco rigurosos y con pésimos resultados.

7. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Casal Maceiras, Olga. (2014). *Teoría y praxis del protocolo en las Ciencias Sociales. Controversias sobre su función en la imagen pública de las instituciones. El caso de España*. Tesis de doctorado inédita. Universidad de Vigo (España)

Ramos Fernández, Fernando. (2010). Protocolo y sociedad laica. Protocolo y tradición frente sociedad laica y culturas visitantes. Datos para el conflicto. *II Foro Hispano-Luso Iberoamericano De Protocolo Corporativo*. Pontevedra.

Sánchez González, Dolores del Mar. (2012). Cuestiones de ceremonial y protocolo en las Cortes de Cádiz. *Actas Del XIII Congreso Internacional De Protocolo. 7,8,9 Noviembre De 2012*, San Fernando, Cádiz. pp. 266 - 282.

Sánchez González, Dolores del Mar. (2014). El papel de la primera dama desde el punto de vista de las relaciones institucionales. *Revista Estudios Institucionales*, nº 1, Vol. 1, 51-59

8. FUENTES HEMEROGRÁFICAS

Blanchar, Clara (25 de septiembre de 2015). Guerra de banderas en el balcón del ayuntamiento de Barcelona. *El País*. Recuperado de: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/09/24/catalunya/1443095436_731193.html

García, Luis B. (12 de enero de 2016). Podemos promete la Constitución “para cambiarla” (y otras fórmulas de juramento). *La Vanguardia*. Recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/politica/20160113/301377202716/formulas-juramento-congreso.html>

García de Blas, Elsa (13 de junio de 2015). Los gestos de la “nueva política”. *El País*. Recuperado de: http://politica.elpais.com/politica/2015/06/13/actualidad/1434199122_489466.html

Garea, F. y Maneto, F. (14 de enero de 2016). Podemos roba el protagonismo a la política en el nuevo Congreso. *El País*. Recuperado de: <http://elpais.com/hemeroteca/elpais/portadas/2016/01/14/>

Gorospe, Pedro (1 de octubre de 2015). Guerra de banderas en Llodio. *El País*. Recuperado de: http://politica.elpais.com/politica/2015/10/01/actualidad/1443698997_086938.html

Mosquera, Marcos (13 de junio de 2015). Ferreiro: “Los jefes son los ciudadanos”. *La Opinión A Coruña*. Recuperado de: <http://www.laopinioncoruna.es/coruna/2015/06/12/player/966265.html>

Ruíz Castro, Miriam. (13 de enero de 2016). Los diputados de Podemos prometen “acatar la Constitución y trabajar para cambiarla”. Recuperado de: http://www.abc.es/espana/abci-diputados-podemos-prometen-acatar-constitucion-y-trabajar-para-cambiarla-201601131408_noticia.html

Ubarretxena, Aitor (2 de agosto de 2007). La sentencia del Tribunal Supremo reabre la guerra de las banderas. *El Periódico de Extremadura*. Recuperado de: http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/espana/sentencia-tribunal-supremo-reabre-guerra-banderas_317654.html

